Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

32 034 Digitale leermiddelen

Nr. 16

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2015

Aanleiding

In het regeerakkoord is afgesproken dat we een doorbraak gaan creëren op het gebied van onderwijs en ict.[1] Het moet voor scholen eenvoudiger worden om maatwerk aan leerlingen te bieden, door de voordelen die ict biedt optimaal te benutten. Het doorbraakproject Onderwijs en ict gaat nu een nieuwe en belangrijke uitvoeringsfase in. Ik ga mede namens de Minister van Economische Zaken op hoofdlijnen in op de analyse die in het project is gemaakt en de vervolgacties die daaruit voortvloeien. Als bijlage treft u een toegankelijke versie van het plan van aanpak aan[2]. Voor een meer gedetailleerde beschrijving verwijs ik u naar het uitgebreide plan van aanpak op de website van het doorbraakproject.[3]

Eerder heb ik met uw Kamer ook gesproken over het verschil in btw-heffing op conventionele leerboeken en digitale leermiddelen. In deze brief reageer ik, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, op de motie van de leden Duisenberg en Jadnanansing over dit ongelijke btw-speelveld.[4]

Kwalitatief beter onderwijs met ict

Scholen werken hard om leerlingen te helpen het eigen talent te ontdekken en te ontwikkelen. In alle schoolsoorten, op alle niveaus. Ict is één van de middelen die scholen ondersteunt bij het realiseren van dit maatwerk en kan zo bijdragen aan het verhogen van de kwaliteit van onderwijs.

---

1 Regeerakkoord, Bruggen slaan, 29 oktober 2012, Kamerstuk 33 551, nr. 1.
2 Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
3 http://www.doorbraakonderwijsenict.nl.
4 Kamerstuk 26 643, nr. 318.

kst-32034-16
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Ict verlaagt de drempel om vanuit een traditionele opvatting van één klas, één les en één methode te transformeren naar een meer heterogene leeromgeving waarin differentiatie en maatwerk beter mogelijk wordt. Daarnaast geeft ict leraren een beter inzicht in de leerling en zijn of haar vorderingen in het leerproces. Dat inzicht helpt om betere keuzes te maken over de toekomstige leerroute van de leerling.[5]

Voor welke keuzes en vragen staat een school?

Een school die meer wil profiteren van de mogelijkheden van moderne leermiddelen en ict moet eerst bepalen hoe dat bij zijn visie op onderwijs past en zijn onderwijsvisie op dat punt concretiseren. Leraren, schoolleiders en bestuurders bepalen samen hoe ict didactisch wordt ingezet en welke randvoorwaarden hiervoor nodig zijn op de school. Ook ouders hebben hier door medezeggenschap een rol. Een school die ict klassikaal wil inzetten ten behoeve van de instructie komt bijvoorbeeld tot andere keuzes dan een school die wil werken in flexibele groepen met gepersonaliseerde leerroutes.

Daarnaast moet de school vaststellen welke vaardigheden de leraren en schoolleiders nodig hebben om ict in te zetten passend bij de onderwijsvisie. Als zij niet over de juiste vaardigheden beschikken zal er nagedacht moeten worden over de professionaliseringsstappen die genomen moeten worden. Daarbij gaat het niet om een zogenaamde «knoppencursus», maar om e-didactische vaardigheden: het vanuit didactisch oogpunt slim inzetten van ict als hulpmiddel bij het leren.

Vanuit de onderwijsvisie en gewenste werkwijze zijn vervolgens keuzes nodig over het gebruik van laptops of tablets, het besturingssysteem en de digitale leeromgeving(en). Welke devices passen bij onze manier van lesgeven? Is er voldoende betaalbaar leermateriaal beschikbaar binnen de gewenste leeromgeving? Kunnen leraren daar voldoende mee variëren? Hoe wil de school de leerdata van leerlingen gebruiken om de kwaliteit van het onderwijs en de organisatie te verbeteren? Daarnaast moet de techniek gewoon werken: er zijn investeringen nodig in de harde infrastructuur, breedbandverbindingen, wifi, routers en stopcontacten om apparatuur op te laden. Maar ook afspraken over het beheer ervan zijn belangrijk.

De school dient de onderwijsambities te vertalen naar concrete keuzes voor producten die op de markt te koop zijn. Kiest de school voor één leverancier of spreidt het de mogelijkheden? Koopt ze zelf in of sluit ze zich aan bij een collectief? Is de school in staat om van leverancier te veranderen als hij dat wil? Zijn nieuwe applicaties snel en gebruiksvriendelijk in te passen in de omgeving van de school?

Ten slotte worden er afspraken met ouders gemaakt over de omgang met apparaten en hoe de privacy en beveiliging van leerlinggegevens zijn geregeld.

Scholen aan het roer

Ik zie veel dynamiek bij scholen én bij aanbieders van digitale leermiddelen. Er ontstaan in snel tempo nieuwe ict-toepassingen in het onderwijs. Meer flexibel, meer van deze tijd en steeds beter afgestemd op de leerling en de context waarin hij of zij leert. Toch heeft dit tot dusverre

[5] Kamerstuk 32 034, nr. 3.

niet geleid tot een sterke groei in het gebruik van digitale leermiddelen. Scholen die moderne leermiddelen succesvol inzetten, vormen nog steeds de uitzondering. Het gros van de scholen ervaart drempels om ict-toepassingen in het onderwijs te gebruiken. De scholen worden tegengehouden door problemen waarvan ze het gevoel hebben dat ze die niet goed zelf kunnen oplossen. Denk bijvoorbeeld aan te weinig bruikbaar digitaal leermateriaal of aan een veilige en gebruiksvriendelijke toegang tot dit materiaal.
Iedereen voelt instinctief aan dat dit het moment is om dit te doorbreken.

Voor mij is vooral van belang dat de scholen bepalen welke leermiddelen ze willen gebruiken en onder welke condities. In het doorbraakproject realiseren we voorwaarden die noodzakelijk zijn om de weg vrij te maken voor scholen en aanbieders van digitaal leermateriaal. Daarbij moeten we rekening houden met technologie die snel ontwikkelt én met een leermiddelenmarkt die in overgang is naar meer digitale dienstverlening. Dit roept nieuwe vraagstukken op rondom het gebruik van data, privacy en de gewenste keuzevrijheid voor scholen. Thema's waarbij de publieke uitgangspunten goed georganiseerd dienen te zijn. Dat doen we in het doorbraakproject. We maken mogelijk dat scholen op een veilige manier digitale leermiddelen inzetten om maatwerk voor leerlingen mogelijk te maken met als doel de kwaliteit van het onderwijs te verhogen.

Krachten bundelen

Het Ministerie van OCW is, samen met de PO-raad, VO-raad en het Ministerie van EZ, gestart met het doorbraakproject Onderwijs en ict. Door het bundelen van middelen, kennis en ervaring kan sneller en effectiever resultaat worden geboekt en geven we een krachtige stimulans aan bestaande ontwikkelingen. Kort gezegd zijn er drie lijnen waarbinnen van 2015 tot en met 2017 activiteiten plaatsvinden: 1) op de scholen, 2) in de leermiddelenketen en 3) op landelijk niveau. In het bijgesloten plan van aanpak vindt u meer informatie over de activiteiten in deze drie lijnen.

Het doorbraakproject geeft voor een deel invulling aan de afgesloten bestuursakkoorden.[6] In deze akkoorden heb ik met de PO-raad en VO-raad onder meer ambities geformuleerd over uitdagend en toekomstgericht onderwijs met behulp van ict en afspraken gemaakt hoe deze worden behaald. De sectorraden nemen dan ook het voortouw voor de activiteiten in lijn 1 van het programma, gericht op ondersteuning van de scholen. Het door beide sectoren geformuleerde Sectorale Leermiddelenbeleid is hierbij een uitgangspunt.[7] In dit beleid maken scholen hun gezamenlijke eisen kenbaar ten aanzien van de gewenste dienstverlening voor leermiddelen. In de lijnen 2 (leermiddelenketen) en 3 (landelijk) realiseren de sectorraden, OCW en EZ de voorwaarden die nodig zijn om de meerwaarde van (adaptieve) digitale leermiddelen voor de grote groep aan scholen bereikbaar te maken. De wisselwerking en samenhang tussen de activiteiten in de drie lijnen is essentieel voor het succes. Op de samenhang tussen de lijnen vindt gezamenlijke sturing plaats.

Resultaten afgelopen periode

Het project heeft inmiddels een aantal goede stappen gezet. Dit succes is mede het resultaat van de gezamenlijke aanpak en de uitgevoerde analyse.

---

[6] Bestuursakkoord PO 2014–2020, Kamerstuk 31 293, nr. 211 en Sectorakkoord VO 2014–2017, Kamerstuk 31 289, nr. 187.
[7] PO-Raad/VO-raad (2014), «Sectorale vraagsturing Sectorale Vraagsturing Leermiddelen. Programma van Eisen PO/VO».

De analyse is gestart op de scholen zelf, de plek waar de doorbraak immers moet plaatsvinden. De kansen en belemmeringen die leerlingen, leraren, schoolleiders en bestuurders ervaren, zijn in kaart gebracht. Vervolgens hebben we met experts de huidige en verwachte ontwikkelingen in de leermiddelenmarkt bekeken. Hiervoor werkten we intensief samen met initiatieven als Leerling 2020 en de Proeftuinen Linked data.[8] Tenslotte hebben meer dan 60 aanbieders via een marktconsultatie aangegeven hoe zij tegen gepersonaliseerd leren met ict aankijken. Naast waardevolle inzichten heeft dit het vereiste draagvlak gecreëerd, zodat we in de uitvoeringsfase prettig en snel kunnen opereren.

Uit het gecombineerde beeld van alle gesprekspartners zijn samenhangende thema's gedefinieerd, waaronder bijvoorbeeld digitale leermiddelen, schoolcontext en privacy. Elk van deze thema's is door schoolbestuurders en aanbieders aan publiek-private tafels uitgewerkt. Gecombineerd met het beeld van de Klankbordgroep Leraren, waarin leraren uit het PO en VO kritische feedback gaven, heeft dit geleid tot adviezen die de basis vormen voor de uitvoeringsfase 2015–2017. De adviezen vindt u terug in het bijgesloten plan van aanpak.

Uitvoeringsfase doorbraakproject

De uitvoeringsfase van het doorbraakproject is aangebroken. Ik loop hieronder de voor u meest relevante onderwerpen uit het programma langs.

Scholen aan het roer: vraagmacht realiseren

Allereerst is het belangrijk dat scholen duidelijk kunnen aangeven welke digitale leermiddelen zij nodig hebben. Daarnaast is relevant dat scholen met elkaar gaan samenwerken en hun wensen ten aanzien van ict en digitale leermiddelen gaan bundelen, waardoor scholen sterker staan. In het doorbraakproject werkt een groot aantal scholen in het primair en voortgezet onderwijs de komende twee schooljaren daarom nauw met elkaar samen, maar ook met publieke en private partijen, om tot de gewenste leermiddelen te komen.

Om recht te doen aan de verschillen in het primair en voortgezet onderwijs worden er twee verschillende aanpakken gehanteerd, die inspelen op de eigen behoeften van de sectoren. De nadruk ligt steeds op het toewerken naar ict-oplossingen die het onderwijs verrijken en maatwerk mogelijk maken voor een grote groep scholen. In het primair onderwijs gaat de PO-raad al haar besturen ondersteunen bij het opstellen van investerings- en implementatieplannen voor het gebruik van ict en digitale leermiddelen. Ook gaan scholen en aanbieders in de praktijk de diepte in om blokkades op te lossen die breder gebruik van ict in de weg staan. In het voortgezet onderwijs wordt in Leerlabs gewerkt aan vraagstukken rondom gepersonaliseerd leren. Vervolgens worden de opgedane inzichten bij de massa van scholen bekend gemaakt. Iedere school die dat wil, kan deze kennis en inzichten benutten om maatwerk met behulp van ict mogelijk te maken.

Professioneler inkopen

Naast vraagstukken over blokkades in de praktijk van het onderwijs, wordt ook onderzocht hoe de financiële toegankelijkheid van ict en digitale leermiddelen kan worden vergroot. Het doorbraakproject helpt scholen bij hun inkoop door scherpe voorwaarden op te stellen waardoor ze meer

[8] VO-raad/Schoolinfo: leerling2020.nl en SLO/Kennisnet: proeftuinexamens.kennisnet.nl.

waar voor hun geld krijgen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de in te kopen bandbreedte, ict-infrastructuur, software, leermiddelen en onderwijsondersteunende ict-producten. Per inkoopcategorie wordt de markt goed in kaart gebracht en onderzoeken we welke vormen van inkoop het meest geschikt zijn en hoe deze het best kunnen worden georganiseerd. Om in de praktijk kennis op te doen worden nu eerst een aantal schoolbesturen begeleid bij hun aanbestedingen. Daarna worden de opgedane inzichten vertaald in praktische hulpmiddelen voor scholen, zoals sectorale inkoopvoorwaarden.

Variëren met leermiddelen

Leraren willen in het samenstellen van leerlijnen graag meer variëren met uiteenlopende digitale leermiddelen uit verschillende bronnen. Daarvoor moeten leermiddelen door leraren en systemen makkelijker te delen, te vinden en te gebruiken zijn. Er wordt daarom gewerkt aan een meer gedetailleerde beschrijving (metadatering) van leermiddelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de leerdoelen die worden gedekt door het materiaal, voor welk niveau of vak het materiaal geschikt is, of het materiaal beoordeeld is, etc.

Ook wordt er een standaard ontwikkeld voor de uitwisseling van leerlingprofielen en voortgangsinformatie. Hiermee kan de leraar beschikken over één totaaloverzicht van de voortgang van leerlingen, ook als er verschillende digitale leeromgevingen worden gebruikt.

Veilige toegang en gebruik leermateriaal

Zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens is belangrijk, de privacy van leerlingen mag nooit ter discussie staan.[9] Een belangrijke privacymaatregel waaraan gewerkt wordt is de introductie van een pseudoniem. Hiermee kan de leerling inloggen op digitaal leermateriaal. Door het gebruik van een pseudoniem zullen de gegevens in veel gevallen niet langer te herleiden zijn tot individuele personen en is het gemakkelijker om alleen de strikt noodzakelijke gegevens uit te wisselen. De invoering van dit nummer moet zorgvuldig gebeuren. Het pseudoniem moet veilig en betrouwbaar werken bij het bestellen, betalen, leveren en toegang geven tot leermateriaal. Op dit moment wordt gewerkt aan het ontwerp, waarin de technische en juridische vraagstukken en de vereiste aanpassingen in de systemen van leveranciers aan bod komen. De invoering kan in de vorm van pilots starten in het schooljaar 2015–2016. Zoals ik in het Kamerdebat over Privacy in het onderwijs van woensdag 21 januari al heb aangegeven, kom ik hier nog deze maand in een aparte brief aan uw Kamer op terug.

Convenant

Naast het pseudonimiseren van gegevens werkt het doorbraakproject aan een convenant tussen de sectorraden en uitgevers. Het convenant moet ervoor zorgen dat precies duidelijk is wie welke rol heeft en welke rechten en plichten daarbij horen. De LO-raad wordt bij het opstellen ervan betrokken. Het convenant wordt binnen een maand getekend en wordt het uitgangspunt voor bewerkersovereenkomsten. Scholen kunnen deze bewerkersovereenkomsten gebruiken bij het afsluiten van contracten met aanbieders, zodat zij de afspraken uit het convenant ook snel in hun dagelijkse praktijk kunnen toepassen.

---

[9] Kamerstuk 32 034, nr. 6.

Onderzoek

De inzet van ict en moderne leermiddelen zijn instrumenten die een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van het onderwijs. Om tot een zinvolle doorbraak te komen, is het ook relevant om eerst te kijken welke kennis nog ontbreekt en wat in de praktijk nodig is op scholen. Zo is de potentie van bijvoorbeeld digitale leergegevens van leerlingen helder, maar is het nog zoeken naar de juiste toepassing hiervan in het onderwijs. Het doorbraakproject zorgt dat scholen en aanbieders meer gefundeerd inzicht krijgen in wat wel en niet werkt met ict om maatwerk te realiseren. Het project wil komen tot een publiek-private onderzoeksagenda en initieert eigen onderzoek met het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.

Ongelijkheid btw-tarieven

Uw Kamer heeft de eerder genoemde motie van de leden Duisenberg en Jadnanansing aangenomen. Met deze motie is verzocht de mogelijkheden te verkennen voor een Nederlandse oplossing voor het verschil in btw-tarief tussen conventionele schoolboeken en digitaal leermateriaal en deze ook te betrekken bij de overwegingen over een nieuw belastingstelsel. Parallel hieraan is de regering verzocht, conform de motie Peters, het ongelijke btw-speelveld ook in EU-verband te blijven agenderen en een oplossing te vinden.[10] Over de uitkomsten kan ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, het volgende melden.

De Europese btw-wetgeving biedt onvoldoende ruimte om het verlaagde btw-tarief op digitale leermiddelen toe te passen. We zien dat aanbieders van digitale leermiddelen in toenemende mate de cloud gebruiken om leermiddelen aan te bieden en toegang te verlenen. Scholen schaffen een licentie aan en leerlingen krijgen daarvoor online toegang tot de leermiddelen. In deze situatie wordt een digitaal leermiddel geleverd zonder een fysieke drager. Er is dan sprake van een langs elektronische weg verrichte dienst welke is belast tegen het algemene btw-tarief. Europese btw-wetgeving sluit expliciet toepassing van het verlaagde btw-tarief uit voor deze diensten.

In die gevallen waar digitale leermiddelen worden verstrekt aan de school of aan de leerlingen op een fysieke drager, mag de transactie met het lage btw-tarief worden belast. Bezien zal worden of verduidelijking dient plaats te vinden in het besluit Toelichting Tabel I van de Staatssecretaris van Financiën waarin de voorwaarden voor het gebruik van het verlaagde btw-tarief worden omschreven.[11] Tevens zal ik in de communicatie naar scholen de (on)mogelijkheden van de thans geldende btw-wetgeving nogmaals onder de aandacht brengen.

Zoals aangegeven in de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 23 januari 2015 is het kabinet van mening dat de snel veranderende distributie en consumptie van kranten, boeken en tijdschriften, van print naar digitaal, het steeds urgenter maakt dat het verschil in btw-tarifering tussen fysieke en digitale producten verdwijnt.[12]

---

[10] Kamerstuk 32 827, nr. 36.

[11] Te raadplegen via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014–26112.html. In de Nederlandse btw-wetgeving worden papieren leerboeken en digitale leerboeken en educatieve informatie die zijn vastgelegd op een fysieke drager belast tegen het verlaagde btw-tarief van 6%. Voor digitale leermiddelen, een begrip dat veel meer omvat dan enkel digitale boeken, die niet op een fysieke drager zijn vastgelegd, geldt het algemene btw-tarief van 21%. De huidige tarieftoepassing is te verklaren uit het feit dat de Nederlandse btw-wetgeving is gebaseerd op Europese btw-wetgeving en daarmee ook in overeenstemming dient te zijn.

[12] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 002, nr. 93.

Zowel voor als na de motie Peters in 2012 heeft Nederland zich ingespannen om in Europees verband een gelijke behandeling van fysieke en digitale producten mogelijk te maken. In een door de Staatssecretaris van Financiën recent verstuurde brief aan de verantwoordelijke Eurocommissaris Moscovici wordt hem verzocht dit op de EU-agenda te zetten. Nederland zal zich sterk blijven maken voor gelijke behandeling van fysieke en digitale producten en blijven aandringen op aanpassing van Europese btw-wetgeving op dit punt.

Vervolg doorbraakproject

Met de beschreven activiteiten van het doorbraakproject zetten we gezamenlijk de koers uit voor scholen om maatwerk te realiseren met behulp van digitaal leermateriaal.

De uitkomsten van de analyse zijn duidelijk en kunnen op draagvlak rekenen van alle relevante partijen. Door te starten vanuit de concrete vragen van scholen en door hen meer regie te geven over hun eigen digitalisering, zorgen we dat scholen en aanbieders gezamenlijk de juiste stappen kunnen zetten. Zo maken we leren persoonlijker en zorgen we ervoor dat elke leerling het maximale uit zichzelf kan halen.

U kunt van mij later deze maand een brief over de pseudonimisering verwachten. Ook krijgt u het getekende convenant toegestuurd. De voortgang van het doorbraakproject is ook altijd te volgen op www.doorbraakonderwijsenict.nl.

Mede namens de Minister van Economische Zaken,

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker